

Regionalorganisationen in Afrika - eine Bilanz

Elischer, Sebastian; Erdmann, Gero

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Elischer, S., & Erdmann, G. (2012). *Regionalorganisationen in Afrika - eine Bilanz*. (GIGA Focus Afrika, 3). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Afrika-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-309647>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Regionalorganisationen in Afrika – eine Bilanz

Sebastian Elischer und Gero Erdmann

Am 14. Mai 2012 verkündete die ECOWAS-Kommission, sie habe ihre Einsatztruppen (Standby Force) in Alarmbereitschaft versetzt, um in Mali einen humanitären Korridor zu schützen, und sei bereit, die territoriale Integrität des Landes wiederherzustellen, sobald ein entsprechendes Hilfsgesuch der malischen Regierung vorliege.

Analyse

Die Interventionsbereitschaft der ECOWAS symbolisiert die zunehmende Bedeutung regionaler Organisationen auch in Afrika. In den letzten Jahrzehnten sind auf dem Kontinent zahlreiche Regionalorganisationen entstanden, die helfen sollen, wirtschaftliche, politische und sicherheitspolitische Probleme zu lösen – bislang allerdings mit sehr unterschiedlichem Erfolg.

- Derzeit existieren in Subsahara-Afrika 16 Regionalorganisationen. Sieben davon werden von der African Union (AU) als regionale Wirtschaftsorganisationen anerkannt.
- Das Integrationsniveau der einzelnen Regionalorganisationen unterscheidet sich erheblich voneinander, wobei die von der AU anerkannten die besten Perspektiven haben.
- EAC, ECOWAS und SADC haben die meisten Integrationsfortschritte erzielt – allerdings jeweils ganz unterschiedlich im wirtschaftlichen, sicherheitspolitischen und politisch-institutionellen Bereich.
- Während gemeinhin nach dem Vorbild Europa die wirtschaftliche Integration als Basis der weiteren Integration angesehen wird, folgt die regionale Integration in Afrika offenbar auch sicherheitspolitischen Impulsen.

Schlagwörter: Subsahara-Afrika, Regionalorganisationen, wirtschaftliche Integration, politische Integration

Regionalorganisationen in den internationalen Beziehungen

Seit dem Ende des Kalten Krieges hat die Zahl der Regionalorganisationen überall auf der Welt stark zugenommen. Im internationalen System spielen Staatenbünde – wie die Europäische Union (EU), die Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), die Mercado Común del Sur (MERCOSUR), die Economic Community of West African States (ECOWAS) oder die North American Free Trade Association (NAFTA) – eine zunehmende Rolle bei der Bewältigung regionaler und globaler Probleme. Diese Regionalorganisationen interagieren vielfach als wichtige Verhandlungspartner mit anderen ähnlichen Organisationen und mit einzelnen Staaten. Die zunehmende Bedeutung regionaler Organisationen auf der diplomatischen Bühne hat einige Politikwissenschaftler dazu verleitet, das 21. Jahrhundert als das Jahrhundert der Regionen zu bezeichnen (Fawcett 2005; van Langenhove 2011).

Mit der Bildung von Regionalorganisationen verknüpft sich eine Vielzahl positiver Erwartungen. Die Mehrzahl der Kooperationsabkommen benachbarter Staaten zielt auf die Förderung wirtschaftlicher Zusammenarbeit. Die Globalisierung der Märkte und die bereits fortgeschrittene Integration der Industrieländer, insbesondere der EU- und der NAFTA-Staaten, üben Druck auf industriell rückständigere Nationen aus, ihre Volkswirtschaften zu diversifizieren und deren Effizienz zu erhöhen. Wirtschaftliche Integration – typischerweise in Form von Freihandelszonen, Zoll- und Währungsunionen oder gemeinsamen Binnenmärkten – soll durch die Verringerung von Transaktions-, Transport- und Kommunikationskosten zu Effizienzsteigerungen führen. Alle gängigen wirtschaftswissenschaftlichen Modelle schreiben wirtschaftlicher Integration mittelfristig eine Zunahme von Wettbewerbsfähigkeit, technischer Innovation und Beschäftigung zu. Kurzum: Durch regionale Integration können Staaten ihre wirtschaftliche Wohlfahrt maximieren.

Von gleicher Bedeutung sind Ziele jenseits der Wohlfahrtsmehrung. Durch ihre Mitgliedschaft in Regionalorganisationen können politisch schwache Staaten stärkeren internationalen Einfluss geltend machen – sei es in der Welthandelspolitik oder in anderen Politikfeldern (Eßer 2000). Regionale Integration zwischen Staaten fördert darüber hinaus die militärische Sicherheit und den Frieden. Einerseits bieten regionale Organisationen Foren, die allen Mitgliedern die Möglichkeit geben, ihre unter-

schiedlichen Sicherheitsinteressen auszutauschen und gegebenenfalls aufeinander abzustimmen; dies soll militärische Auseinandersetzungen zwischen den Mitgliedsstaaten unwahrscheinlicher machen. Zweitens verfügen einige Organisationen über Kampftruppen, die unter Umständen in regionalen Krisen militärisch eingreifen können; die Intervention der ECOWAS in Sierra Leone ist hierfür ein Beispiel. Regionalorganisationen offerieren also regionale – und damit offenbar legitimierte – Lösungen für regionale Probleme.

Schließlich sollen Regionalorganisationen einen wichtigen Beitrag zur demokratischen Konsolidierung junger Demokratien leisten, wie neuere politikwissenschaftliche Studien herausgefunden haben. Dies trifft aber nur dann zu, wenn die Mehrzahl der Mitgliedsstaaten selbst demokratisch regiert wird und die Regionalorganisation somit in der Lage ist, die noch schwachen demokratischen Elemente in den Transformationsländern zu unterstützen (Pevehouse 2005). Die EU, MERCOSUR und die African Union (AU) verpflichten beispielsweise alle ihre Mitgliedsstaaten zu einer demokratischen Grundordnung und schreiben Sanktionen gegen Mitglieder vor, die diese Verpflichtung nicht einhalten. Die EU macht eine demokratische Grundordnung inzwischen zur Bedingung für ihre Entwicklungshilfe. Die Statuten der AU, Artikel 23 der Gründungsakte, sehen sogar vor, dass bei schweren Menschenrechtsverletzungen eine militärische Intervention möglich ist.

Auch wenn wirtschaftliche Interessen in aller Regel den Ausgangspunkt für die Entstehung von Regionalorganisationen bilden, haben einige Organisationen ihre Aufgabenfelder mit der Zeit vergrößert und ihre Interessen über die Wirtschaftspolitik hinaus aufeinander abgestimmt. Dies ist unter anderem auf die Tatsache zurückzuführen, dass die wichtigsten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, wie die Sicherung natürlicher Ressourcen, die Auswirkungen der Finanzkrise oder der globale Krieg gegen den Terror, nicht von Nationalstaaten allein gelöst werden können, sondern internationale Lösungsansätze verlangen. Regionalorganisationen führen dabei eine zusätzliche Ebene des Regierens ein und sind Bestandteil der *Global Governance* – des Versuchs, ohne eine Weltregierung auf globaler Ebene allgemein anerkannte Regeln und Normen durchzusetzen (Thakur und van Langenhove 2006).

Regionale Wirtschaftsorganisationen der AU

Derzeit existieren in Afrika 16 verschiedene Regionalorganisationen (siehe Tabelle 1). Sie sind durch unterschiedliche historische Entwicklungen geprägt und verfolgen zum Teil ganz verschiedene Ziele.

Unmittelbar nach der afrikanischen Unabhängigkeit Mitte der 1960er Jahre gab es bereits mehrere Versuche, die wirtschaftliche Integration zwischen einzelnen Staaten voranzutreiben. Erst im Jahr 1980 einigten sich die Mitgliedsstaaten der damaligen Organisation of African Unity (OAU) auf einen Fahrplan zur Schaffung eines afrikanischen Binnenmarktes. Ein weiteres Jahrzehnt dauerte es, bis im April 1991 die OAU-Staaten den Vertrag von Abuja unterschrieben. Der Vertrag sieht eine kontinentale Wirtschaftsgemeinschaft vor und wurde 1994 ratifiziert. Bis zur Schaffung eines panafrikanischen Binnenmarktes, einer afrikanischen Zentralbank und der Wahl eines ersten panafrikanischen Parlaments sieht der Vertrag eine Zeitspanne von 35 bis 40 Jahren vor (Organisation of African Unity 1991; Peters 2010). Zwar wird in dem Vertrag ein afrikanischer Binnenmarkt als Hauptziel genannt, doch verbindet sich mit ihm auch das Ziel der politischen Integration des Kontinents.

Die AU – Nachfolgeorganisation der OAU seit 2002 – versucht, durch zunehmende Integration auf regionaler Ebene die Entstehung eines kontinentalen Binnenmarktes zu erreichen. Zu diesem Zweck hat sie sieben subsaharische Regional Economic Com-

munities (RECs) anerkannt, die als Säulen der regionalen Integration fungieren sollen. Die fortschreitende Integration dieser sieben Regionalorganisationen soll im Jahr 2035 in einen afrikanischen Binnenmarkt münden (African Union 2006).

Es gibt keine offizielle Begründung der AU, warum bestimmte Organisationen anerkannt wurden und andere nicht. Die allgemeinen Beweggründe für die Fokussierung auf eine kleinere Anzahl von Organisationen sind jedoch eindeutig. Zum einen haben einige Organisationen einen regional sehr begrenzten Zweck und können per Definition nicht zur weiteren Integration des Kontinents beitragen. Dies trifft beispielsweise auf den Council of the Entente, die Liptako-Gourma Authority und die Mano River Union zu, deren Mandat nicht über ein sehr oberflächliches Maß an loser Zusammenarbeit hinausgeht. Zum anderen gibt es bis dato schlichtweg zu viele Regionalorganisationen mit überlappenden Mitgliedschaften. Die Analyse aller Regionalorganisationen zeigt, dass nur sechs Staaten Mitglied in einer einzigen Regionalorganisation sind, aber 26 Staaten zwei Organisationen angehören und 20 Staaten Mitglied in drei Organisationen sind; Kenia ist sogar Mitglied in vier Regionalorganisationen. Mehrfache Mitgliedschaften haben eine institutionelle Konkurrenz zur Folge, die sowohl für die regionale Integration als auch für die des gesamten Kontinents hinderlich ist. Überlappende Mitgliedschaften in mehreren Organisationen (mit sehr ähnlichen Mandaten) erhöhen außerdem Transaktions-

Tabelle 1: Regionalorganisationen in Afrika

Von der AU anerkannte Regional Economic Communities (RECs)	Von der AU nicht anerkannte Regional Economic Communities (RECs)
The Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA): 20 Mitglieder	The Economic Community of the Great Lakes Countries (CEPGL): 3 Mitglieder
The Economic Community of Central African States (ECCAS): 10 Mitglieder	The Council of the Entente: 4 Mitglieder
The Economic Community of West African States (ECOWAS): 15 Mitglieder	The Liptako-Gourma Authority (LGA): 3 Mitglieder
The Southern African Development Community (SADC): 14 Mitglieder	The Mano River Union (MRU): 4 Mitglieder
The Inter-Governmental Authority on Development (IGAD): 7 Mitglieder	The South African Customs Union (SACU): 5 Mitglieder
The Community of Sahel-Saharan States (CEN-SAD): 18 Mitglieder	The West African Economic and Monetary Union (WAEU): 8 Mitglieder
The East African Community (EAC): 5 Mitglieder	The West African Monetary Zone (WAMZ): 6 Mitglieder
	The Central African Economic and Monetary Community (CEMAC): 6 Mitglieder
	The Indian Ocean Commission (IOC): 5 Mitglieder

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Basis von Sekundärliteratur und Internetquellen.

kosten, zum Beispiel durch mehrfache Mitgliedsgebühren und eine Verschwendung von Staatskapazitäten, wenn Vertreter des Landes an unterschiedlichen Regionalkonferenzen und unterschiedlichen Entscheidungsfindungsprozessen teilnehmen.

Nachdem die westlichen Geberländer lange Zeit eine Fokussierung auf einzelne Regionalorganisationen gefordert hatten, haben sich die Integrationsminister der AU-Staaten auf die sieben genannten Regionalorganisationen verständigt (African Union 2006). Eine effektive Reduzierung der mehrfachen Mitgliedschaften ist jedoch ausgeblieben. Nur elf Staaten gehören einer einzelnen REC an, 33 Staaten sind Mitglied in zwei RECs und sieben Staaten gehören drei RECs an; Kenia bringt es sogar auf vier REC-Mitgliedschaften (African Union 2009). Ein weiteres Problem ist, dass die sieben RECs nicht mit den Regionaleinheiten, die im Vertrag von Abuja genannt sind, übereinstimmen. Laut Vertrag ist eine Unterteilung des Kontinents in die Regionen Norden, Süden, Osten, Zentral und Westen vorgesehen. Sowohl CEN-SAD als auch COMESA passen nicht in dieses Schema: CEN-SAD hat sowohl in West-

als auch in Zentral- und Ostafrika zahlreiche Mitgliedsstaaten; CEN-SAD und ECOWAS bestehen zu 90 Prozent aus denselben Staaten. COMESA hat in Süd- wie auch in Ostafrika mehrere Mitglieder und die Mitgliedschaft von COMESA und SADC überschneidet sich zur Hälfte.

Unterschiedliche Integrationsgrade

Im internationalen Vergleich werden regionale Integrationsversuche in Afrika von der Politikwissenschaft häufig belächelt. Zum einen liegt das daran, dass in der Debatte um regionale Integration die historische Evolution der EU als Messlatte für Erfolg beziehungsweise Misserfolg zugrunde gelegt wird. Dieser Vergleich ist unangemessen, zumal der vergleichsweise hohe Integrationsgrad der EU weltweit seinesgleichen sucht (African Union 2010). Zum anderen sind die unterschiedlichen Integrationsversuche im subsaharischen Afrika bislang nicht vergleichend untersucht worden. Dies hat landläufig den Eindruck erweckt, die regionale Integration in Afrika

Tabelle 2: Regionale Integration der sieben RECs

Integrationsfelder	Indikatoren	COMESA	CEN-SAD	EAC	ECCAS	ECOWAS	IGAD	SADC
wirtschaftlich	Typ der Wirtschaftsgemeinschaft	Freihandelszone Zollunion in Vorbereitung	Freihandelszone	Zollunion gemeinsamer Markt und gemeinsame Währung in Vorbereitung	Freihandelszone sicherheitspolitisch	Freihandelszone	–	Freihandelszone Zollunion und gemeinsame Währung in Vorbereitung
	Personenfreizügigkeit	–	–	gemeinsamer Pass	–	teilweise keine Visapflicht	–	–
sicherheitspolitisch	Sicherheitsarchitektur	Krisenpräventionssystem	–	Krisenpräventionssystem	Krisenpräventionssystem	Krisenpräventionssystem	Krisenpräventionssystem	gemeinsames Organ für Sicherheitspolitik
	regionale Einsatztruppen	–	–	gemeinsame Militärmanöver	vorhanden	vorhanden	gemeinsame Militärmanöver	vorhanden
politisch-institutionell	Regionalparlament	–	–	vorhanden	–	vorhanden	parlamentarisches Forum	vorhanden
	Regionalgerichte	vorhanden	–	vorhanden	–	vorhanden	–	vorhanden

Quelle: Economic Commission for Africa 2004, 2006, 2008, 2010.

habe kaum Substanz, komme wenig voran oder sei bereits gescheitert (Bach 2005). Tatsächlich aber zeigt sich, dass die verschiedenen Regionalorganisationen – trotz der genannten Ungereimtheiten und der damit verbundenen Probleme – durch einen sehr unterschiedlichen Integrationsgrad gekennzeichnet sind und die Integrationsversuche in einigen Regionen wesentlich erfolgreicher sind als in anderen.

Im Folgenden werden die unterschiedlichen Integrationsgrade der sieben RECs in Afrika verglichen. Dabei wird zwischen wirtschaftlicher, sicherheitspolitischer und politisch-institutioneller Integration unterschieden. Der Vergleich erfolgt mit Hilfe ausgewählter Indikatoren, die in der Debatte zur regionalen Integration am häufigsten verwendet werden.

In den drei Teilbereichen sind sehr unterschiedliche Integrationsgrade festzustellen. Auf wirtschaftlicher Ebene ist der regionale Integrationsgrad in der EAC am weitesten fortgeschritten. Während alle anderen RECs bislang auf dem Niveau einer Freihandelszone stagnieren, ist die EAC bereits heute eine Zollunion und bereitet einen gemeinsamen Binnenmarkt vor. Lediglich in der SADC gibt es Anzeichen für die Weiterentwicklung der Freihandelszone zu einer Zollunion. Auch im Bereich der Freizügigkeit ist die EAC weiter integriert als alle anderen RECs. Sie hat als einzige REC einen gemeinsamen Pass für alle Mitgliedsländer entwickelt. Für die Mitgliedsstaaten der ECOWAS bestehen inzwischen keine Visapflichten mehr. Mit weitem Abstand am schwächsten ist das Niveau der wirtschaftlichen Integration in der IGAD; hier ist eine Freihandelszone erst in Vorbereitung.

Auch bei der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit sind weitreichende Unterschiede feststellbar. Mit Ausnahme von CEN-SAD haben alle RECs einen Krisenpräventionsmechanismus verabschiedet, mit dem auf regionale Konflikte schnell, zeitnah und gemeinsam reagiert werden kann. In der EAC ist das Konfliktpräventionssystem erst seit Januar 2012 in Kraft. Die SADC hat 1996 dafür ein eigenes Organ eingerichtet. Dies soll jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die SADC bislang nicht in der Lage war, auf die extrem schweren Menschenrechtsverletzungen in Simbabwe effektiv zu reagieren, wie es nach ihren Statuten möglich wäre (Cawthra 2010). Ohne Zweifel effektiver ist das Präventionssystem der ECOWAS. Die ECOWAS hat sich bislang in allen regionalen Krisen der letzten zehn Jahre frühzeitig und eindeutig für friedliche und demokratische Lösungen ausgesprochen. Die aktuellsten Beispiele sind der Militärputsch in Niger im

Jahre 2010, der Militärputsch und die drohende Spaltung Malis im März 2012 sowie der Militärputsch in Guinea-Bissau im April 2012. ECOWAS ist außerdem am besten ausgerüstet, um auf regionale Krisen militärisch reagieren zu können. Seit 1990 besitzt ECOWAS Einsatztruppen (Economic Community of West African States Monitoring Group, ECOMOG), die einzelne Mitgliedsstaaten – allen voran Nigeria – zur Verfügung stellen. Außer nach Sierra Leone und Liberia wurden ECOMOG-Truppen in den 1990er Jahren nach Guinea-Bissau entsendet. Derzeit ist eine militärische Intervention in Mali zumindest angekündigt.

Wesentlich jünger und daher weniger institutionalisiert sind die Eingreiftruppe der SADC, die SADC Standby Force, sowie die Eingreiftruppe der ECCAS, die Force Multinationale en Afrique Centrale (FOMAC). Die SADC Standby Force wurde erst im Jahr 2007 ins Leben gerufen, auch wenn es gemeinsame Militärmanöver der SADC-Staaten bereits seit zwei Jahrzehnten gibt. Die Einsatzmöglichkeit und Weiterentwicklung der SADC Standby Force wird unter anderem politisch dadurch behindert, dass das Hauptquartier in Harare angesiedelt ist. FOMAC existiert seit 2002 und gilt inzwischen als einsatzbereit, auch wenn der Beweis für die Einsatzfähigkeit noch aussteht. Weder ECOWAS noch SADC oder ECCAS verfügen über stehende Heere. Aus sicherheitspolitischer Sicht können die SADC- und die ECOWAS-Staaten als die am meisten integrierten Regionen Afrikas betrachtet werden.

Im politisch-institutionellen Bereich verfügen nur vier von sieben RECs über ein parlamentarisches Organ. In keinem dieser Organe sind die Parlamentsmitglieder direkt gewählt. In die Regionalparlamente von EAC, ECOWAS und SADC werden nationale Parlamentarier entsandt. Das parlamentarische Forum der IGAD besteht bislang lediglich aus Koordinierungstreffen der Parlamentspräsidenten der Mitgliedsstaaten. Die drei genannten Regionalparlamente verfügen über ein eigenes Budget. Diese Parlamente dienen hauptsächlich als Forum, das den jeweiligen Integrationsprozess begleitet und zu politischen Ereignissen Stellung bezieht, zum Beispiel zu Fragen der Menschenrechte und der Demokratisierung. Das SADC Parliamentary Forum ist in der Vergangenheit besonders durch seine kritische Wahlbeobachtung in einigen Mitgliedsstaaten aufgefallen. Die East African Legislative Assembly ist neben dem EU-Parlament das einzige Regionalparlament der Welt, das Gesetzgebungsbefugnisse hat. In ihren bisher zwei Wahlperioden hat sie 44 Gesetze verabschiedet, die sich mit

dem EAC-Gründungsvertrag beschäftigen und den Handel zwischen den Ländern vereinfachen.

EAC, ECOWAS und SADC besitzen neben dem Regionalparlament jeweils auch einen regionalen Gerichtshof. Alle regionalen Gerichtshöfe akzeptieren sowohl Individuen als auch Staaten als Kläger. Ferner hat noch COMESA einen Gerichtshof, der derzeit jedoch kaum funktionsfähig ist. Die COMESA-Staaten haben die Finanzierung des Gerichtshofs drastisch zurückgefahren. Zudem sind Teile des Gerichts von Khartum nach Lusaka umgezogen, was seine Funktionsfähigkeit auf ein Minimum reduziert. CEN-SAD und ECCAS haben weder ein Regionalparlament noch einen regionalen Gerichtshof. Damit hinkt die politische Integration von CEN-SAD, COMESA, ECCAS und IGAD deutlich hinter der der drei anderen Regionalorganisationen im südlichen, östlichen und westlichen Afrika hinterher – beziehungsweise ist kaum existent. Ähnlich wie bei der wirtschaftlichen Integration erscheint die EAC auch im politischen Bereich als die am weitesten integrierte Region.

In der Gesamtsicht kann nicht eindeutig bestimmt werden, welche Regionalorganisation am weitesten integriert ist, auch wenn die wirtschaftliche und politische Integration der EAC am weitesten fortgeschritten zu sein scheint. ECOWAS und SADC hinken dem Integrationsniveau der EAC etwas hinterher. Sicherheitspolitisch hat ECOWAS die Nase vorn, gefolgt von ECCAS und SADC. In der CEN-SAD und der IGAD ist regionale Integration insgesamt nur sehr schwach ausgeprägt, auch in der ECCAS ist wirtschaftlich und politisch nur wenig geschehen und auch die COMESA enttäuscht jenseits von Fragen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf die Entwicklung der ältesten Zollunion der Welt, der 1910 gegründeten Southern Africa Customs Union (SACU) unter der Hegemonie Südafrikas, die allerdings bislang von der AU offiziell nicht als REC anerkannt ist und über die Zollunion hinaus kaum Bedeutung für die Integration gewonnen hat.

Auf dem Weg zur kontinentalen Einheit?

Ohne Zweifel hat es in Afrika in den letzten 20 Jahren bei der regionalen Integration mehr Fortschritte gegeben, als gemeinhin wahrgenommen wird. Das für Afrika vergleichsweise hohe Integrationsniveau in der EAC, der ECOWAS und der SADC ist dabei besonders hervorzuheben. Im Gegensatz

zu den gängigen Integrationstheorien und im Kontrast zur europäischen Integration ist dabei auffällig, dass ein hohes Maß an wirtschaftlicher Integration offenbar keine notwendige Bedingung für den Aufbau gemeinsamer Sicherheits- und politischer Institutionen ist. In der ECOWAS ist die sicherheitspolitische Integration beispielsweise wesentlich weiter fortgeschritten als die wirtschaftliche. Dies liegt sehr wahrscheinlich in den besonderen Kontextbedingungen der Region begründet. Die ECOWAS-Länder sind wesentlich stärker von Bürgerkrieg und politischen Unruhen betroffen, als dies etwa in den EAC- und den SADC-Ländern der Fall ist. Es ist daher nicht überraschend, dass die sicherheitspolitische Integration in der EAC noch relativ unterentwickelt ist. Das Niveau der jeweiligen Integrationsbereiche orientiert sich damit unabhängig vom Grad der wirtschaftlichen Integration an den politischen Realitäten der einzelnen Regionen, wie insbesondere das Beispiel der SACU zeigt.

Dem Vertrag von Abuja (1994) zufolge soll in jeder REC bis 2017 eine Zollunion – die dritte Stufe auf dem Weg zu einem afrikanischen Binnenmarkt – verwirklicht sein; bis 2019 soll eine kontinentale Zollunion entstehen. Beide Ziele erscheinen aus heutiger Sicht überambitioniert. Die einst für 2009/2010 geplante Zollunion für die Staaten der ECOWAS, COMESA, ECCAS und SADC gibt es bislang nicht. Innerhalb der ECOWAS existieren mit der West African Monetary Zone (WAMZ) und der West African Economic and Monetary Union (WAEU) nach wie vor zwei Währungszonen, die die Teilung der ECOWAS in eine frankophone und eine anglophone Subregion widerspiegeln. Die SADC bleibt intern gespalten zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern der SACU-Zollunion.

Aufgrund der unterschiedlichen Integrationserfolge hat die AU alle RECs auf die Erfüllung eines bestimmten Mindestmaßes an Integration verpflichtet (African Union 2010). Demnach soll bis 2016 zumindest die Schaffung von zwei interregionalen Freihandelszonen erreicht werden: COMESA, SADC, EAC und IGAD sowie ECOWAS, ECCAS und CEN-SAD sollen jeweils zu einer Freihandelszone verschmelzen. Ferner soll bis 2012 die vollständige Freizügigkeit innerhalb aller RECs und bis 2020 in ganz Afrika erreicht werden. Zur politischen Integration macht die AU in ihrem Bericht interessanterweise keine konkreten Angaben – vermutlich, weil sie inzwischen selbst ein Parlament besitzt und in der politischen Integration der RECs eine institutionelle Konkurrenz vermutet.

Auch diese jüngsten Minimalziele der AU erscheinen unrealistisch. Ihnen stehen vor allem die bekannten Herausforderungen im Weg: Die Ratifizierung und Implementierung regionaler Abkommen dauert lange, selbst wenn man afrikanische Maßstäbe zugrunde legt. Überlappende Mitgliedschaften stehen gerade der weiteren wirtschaftlichen Integration im Wege. Diese sind zwischen COMESA, SADC und EAC besonders ausgeprägt und erfordern stärkere intraregionale Zusammenarbeit. Die dazu erforderliche Abstimmung findet jedoch bislang kaum statt. Die eklatanten Infrastrukturmängel auf dem ganzen Kontinent – nur 30 Prozent der Bevölkerung haben Zugang zu Elektrizität, lediglich 34 Prozent haben Zugang zu Transportwegen (African Union 2010) – sind für eine tiefergehende wirtschaftliche Integration ebenfalls nicht zuträglich. Die notorisch schlechte Zahlungsmoral bei den Mitgliedsbeiträgen verhindert eine stärker institutionalisierte Integration in allen Politikfeldern. Bei der sicherheitspolitischen und institutionell-politischen Integration sind nach wie vor politische Rivalitäten der Mitgliedsstaaten ein entscheidendes Hindernis.

Trotz oder gerade wegen dieser Probleme kann die regionale Integration in Afrika zumindest in einigen Regionen als Teilerfolg gesehen werden. Vor dem Hintergrund der gravierenden wirtschaftlichen und politischen Probleme ist es bemerkenswert, dass beispielsweise die EAC ein Regionalparlament mit legislativen Kompetenzen besitzt. Die Bürgerkriege in Sierra Leone und Liberia hätten ohne die ECOWAS sehr wahrscheinlich nicht so schnell beendet werden können. Ähnliches kann über die Wiederherstellung der demokratischen Ordnung 2010 im Niger und 2012 in Mali gesagt werden, woran ECOWAS einen nicht unbedeutenden Anteil hatte. Auch wenn es SADC nicht gelungen ist, das Mugabe-Regime zu bändigen, wird die Meinung der SADC zumindest beachtet. Mit Ausnahme von CEN-SAD wurde die Einrichtung von Freihandelszonen realisiert und das Wirtschaftswachstum in allen Regionen so zumindest unterstützt. Wie in anderen Teilen der Welt spielen die Regionalorganisationen auch auf dem afrikanischen Kontinent eine wachsende Rolle in der Politik und sind zu einem immer wichtigeren politischen Spieler geworden.

Literatur

African Union (2006), *Declaration of the First Conference of African Ministers of Integration*, Ouagadougou: African Union.

African Union (2009), *Study for the Quantification of Regional Economic Communities (RECs) Rationalization Scenarios*, Addis Abeba: African Union.

African Union (2010), *Minimum Integration Programme*, Addis Abeba: African Union.

Bach, Daniel (2005), The Global Politics of Regionalism: Africa, in: Mary Farrell, Björn Hettne und Luk van Langenhove (Hrsg.), *Global Politics of Regionalism*, London: Pluto Press, 171-186.

Cawthra, Gavin (2010), *The Political Role of SADC in Managing Political Crisis and Conflict: The Cases of Madagascar and Zimbabwe*, Mosambik: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Economic Commission for Africa (2004), *Assessing Regional Integration in Africa*, Addis Abeba: Economic Commission for Africa.

Economic Commission for Africa (2006), *Assessing Regional Integration in Africa II: Rationalizing Regional Economic Communities*, Addis Abeba: Economic Commission for Africa.

Economic Commission for Africa (2008), *Assessing Economic Integration in Africa III: Towards Monetary and Financial Integration in Africa*, Addis Abeba: Economic Commission for Africa.

Economic Commission for Africa (2010), *Assessing Regional Integration in Africa IV: Enhancing Intra-African Trade*, Addis Abeba: Economic Commission for Africa.

Eßer, Klaus (2000), *Globalisierung, Regionalisierung und internationale Beziehungen: Anforderungen an den MERCOSUR und eine EU-MERCOSUR Partnerschaft*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Fawcett, Louise (2005), Regionalism from a Historical Perspective, in: Mary Farrell, Björn Hettne und Luk van Langenhove (Hrsg.), *Global Politics of Regionalism*, London: Pluto Press, 21-37.

van Langenhove, Luk (2011), *Building Regions: The Regionalization of the World Order*, Farnham, Surrey: Ashgate.

Organisation of African Unity (1991), *Treaty Establishing the African Economic Community*, Abuja: Organisation of African Unity.

Peters, Wolff-Christian (2010), *The Quest for an African Economic Community*, Frankfurt a. M.: Peter Lang.

Pevehouse, Jon (2005), *Democracy from Above: Regional Organizations and Democratization*, New York: Cambridge University Press.

Thakur, Ramesh, und Luk van Langenhove (2006), Enhancing Global Governance through Regional Integration, in: *Global Governance*, 12, 3, 233-240.

■ Die Autoren

Dr. Sebastian Elischer ist Politikwissenschaftler und Mitarbeiter am GIGA Institut für Afrika-Studien. Er ist Mitglied des überregionalen Forschungsteams „Vergleichende Regionalismusforschung“ im GIGA Forschungsschwerpunkt 4 „Macht, Normen und Governance in den internationalen Beziehungen“. E-Mail: <sebastian.elischer@giga-hamburg.de>, Webseite: <<http://staff.giga-hamburg.de/elischer>>

Dr. Gero Erdmann ist Politikwissenschaftler, Mitarbeiter am GIGA Institut für Afrika-Studien, Leiter des GIGA Forschungsschwerpunkts 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“, Leiter des GIGA Berlin-Büros und Mitglied des Forschungsteams „Vergleichende Regionalismusforschung“ im GIGA Forschungsschwerpunkt 4 „Macht, Normen und Governance in den internationalen Beziehungen“. E-Mail: <gero.erdmann@giga-hamburg.de>, Webseite: <<http://staff.giga-hamburg.de/erdmann>>

■ GIGA-Forschung zum Thema

Im GIGA Forschungsschwerpunkt 4 „Macht, Normen und Governance in den internationalen Beziehungen“ beschäftigt sich das Forschungsteam 3 mit vergleichender Regionalismusforschung.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Engel, Ulf (2008), *Mühseliger Aufbau: Frieden und Sicherheit in der AU*, GIGA Focus Afrika, 10, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.

Jetschke, Anja, und Philomena Murray (2012), Diffusing Regional Integration: The EU and East Asia, in: *West European Politics*, 35, 1, 174-191.

Jetschke, Anja, und Tobias Lenz (2011), Vergleichende Regionalismusforschung und Diffusion: Eine neue Forschungsagenda, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 52, 3, 448-474.

Jetschke, Anja (2010), *Do Regional Organizations Travel? European Integration, Diffusion and Regional Organization Outside of Europe*, KFG Working Paper Series, 17, Berlin: KFG.

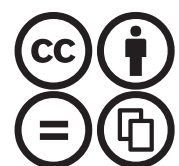
Kappel, Robert (2008), *Die Economic Partnership Agreements – kein Allheilmittel für Afrika*, GIGA Focus Afrika, 6, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.

Schmidt, Siegmund (2008), *Die EU als Retterin der AU?*, GIGA Focus Afrika, 5, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.

Treydte, Klaus-Peter (2010), *Zentralafrika vor neuem Aufbruch?*, GIGA Focus Afrika, 2, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0 <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Ausgewählte Texte werden in der GIGA Focus International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA Focus Afrika wird vom GIGA Institut für Afrika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Gero Erdmann; Gesamtverantwortliche der Reihe: André Bank und Hanspeter Mattes
Lektorat: Ellen Baumann; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg



IMPRESSUM